

เสรีภาพและระบอบการปกครอง

โดย

พงศ์เทพ ศกุนตาทย์

Diplôme d'études Supérieures (Science Politique)

อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์

ปัญหาเรื่องเสรีภาพและระบอบการปกครองได้รับการถกเถียงกันอยู่เสมอ ฝ่ายหนึ่งเห็นว่า เสรีภาพจะมีอยู่ได้ก็แต่ในระบอบประชาธิปไตยเท่านั้น อีกฝ่ายหนึ่งตรงกันข้ามเห็นว่าระบอบประชาธิปไตยมิได้เป็นหลักประกันเสรีภาพที่แน่นอนเสมอไป ระบอบประชาธิปไตยอาจไม่เป็นระบอบการปกครองที่เสรีก็ได้ และในเวลาเดียวกันระบอบการปกครองที่เสรีไม่จำเป็นต้องเป็นระบอบประชาธิปไตย

ประชาธิปไตยและเสรีภาพ

ข้อถกเถียงที่กล่าวข้างต้นจะไม่มีวันยุติ ถ้าเราไม่ทำความเข้าใจกันในเรื่องระบอบประชาธิปไตย ระบอบการปกครองของอังกฤษ อเมริกา ฝรั่งเศส อิตาลี สวิตเซอร์แลนด์ ตุรกี เป็นต้น มีความแตกต่างกันออกไป กระนั้นก็ตามระบอบการปกครองของประเทศเหล่านี้มีลักษณะร่วมที่สำคัญบางประการ อำนาจของผู้ปกครองมาจากประชาชน ผู้ปกครองได้รับเลือกจากผู้ถูกปกครอง การเลือกตั้งเป็นการเลือกตั้งที่สุจริตและเสรี การแบ่งแยกอำนาจมีอยู่บ้างไม่มากนักน้อย อภินิหารของผู้ปกครองได้รับการจำกัดและผู้ถูกปกครองมีเสรี-

ภาพ อาทิ เสรีภาพในทางความคิดเห็น เสรีภาพในทางหนังสือพิมพ์
เสรีภาพในการชุมนุมสังสรรค์

ในระหว่างลักษณะต่างๆ เหล่านี้ เสรีภาพและการเลือกตั้งที่
เสรีเป็นลักษณะที่สำคัญที่สุด ในบางครั้งลักษณะสำคัญนี้ไม่มีอยู่ใน
ระบอบประชาธิปไตย ถ้าชาวอเมริกันที่ ๑ แห่งฝรั่งเศส เป็นตัวอย่างหนึ่ง
ของระบอบประชาธิปไตย ที่เสรีภาพได้รับการประกาศในรัฐธรรมนูญ
แต่ไม่ได้รับการใช้ คำพูดของ Saint-Just ที่ว่า “ไม่มีเสรีภาพสำหรับ
ศัตรูของเสรีภาพ” เป็นที่รู้จักดี ผลลัพธ์ก็คือระบอบการปกครอง
ได้กลายเป็นระบอบเผด็จการ ในยุคปัจจุบันระบอบประชาธิปไตยใน
ขั้นต้นของเดนิสปรากฏในรูประบอบเผด็จการของชนชั้นกรรมาชีพ ใน
ขั้นนี้เสรีภาพจะไม่มีอยู่ เดนิสได้เขียนไว้ว่า “เผด็จการของชนชั้น
กรรมาชีพจำกัดเสรีภาพสำหรับพวกเอวาร์ตเอาเปรียบ พวกนายทุน
และต่อต้านพวกนี้ด้วยกำลัง เพื่อปลดปล่อยมนุษยชาติจากความเป็น
ทาส” คำพูดนี้แสดงให้เห็นได้ชัดว่า ระบอบการปกครองปัจจุบันของ
สหภาพโซเวียตยังไม่เป็นระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้เพราะในสายตา
ของผู้เขียนระบอบประชาธิปไตยและเสรีภาพจำต้องไปด้วยกัน ตาม
หลักแล้วระบอบประชาธิปไตย หมายถึงระบอบการปกครองที่ให้
สมาชิกของสังคมใช้เหตุผลของตน การใช้เหตุผลนี้จะไม่มีอยู่ไม่ได้ถ้า
สมาชิกของสังคมไม่มีเสรีภาพที่จะพูด หรือที่จะเขียนเป็นต้น อีก
ประการหนึ่ง การจำกัดเสรีภาพของเดียงข้างน้อยต้องถือว่าเป็นการ
กระทำที่ขัดกับหลักประชาธิปไตย ความคิดของ Rousseau ที่เห็นว่าเดียง
ข้างน้อยจะต้องเห็นตามเดียงข้างมากเป็นคติที่ใช้ไม่ได้ เดียงข้างน้อย
ต้องได้รับการรับฟังจากเดียงข้างมาก แม้ว่าจะไม่ได้รับการปฏิบัติ

ตามก็ตาม ความเสมอภาคในทางกฎหมายยังไม่พอเพียงที่จะบ่งถึงความเป็นประชาธิปไตย เสรีภาพในทางความคิดเห็นเป็นหลักสำคัญที่จะละเลยมิได้ คำกล่าวของ Leon Duguit ที่ว่า Rousseau เป็นบิดาของระบอบเผด็จการเป็นคำกล่าวที่มีความจริงอยู่มาก

ดังนั้นในทรรศนะของผู้เขียน ระบอบประชาธิปไตยจำเป็นต้องเป็นระบอบที่เสรี แต่เสรีภาพของประชาชนจะได้รับการประกันอย่างไร?

การเลือกตั้งที่สุจริตและอิสระเป็นหลักประกันที่ดีที่สุด ถ้าเสรีภาพเป็นอุดมการณ์ การเลือกตั้งที่สุจริตและเสรีก็เป็นทางที่จะคงไว้ซึ่งอุดมการณ์นี้ เมื่อผู้ปกครองกระทำในสิ่งที่ขัดกับอุดมการณ์ ผู้ถูกปกครองก็จะไม่เลือกผู้ปกครองนี้ในการเลือกตั้งคราวต่อไป ผู้ปกครองก็จะหลีกเลี่ยงการกระทำที่จะทำให้อำนาจของตนหลุดลอยไป แต่ทั้งนี้ทั้งนั้น ผู้ถูกปกครองจำต้องเข้าใจในเรื่องขอบเขตของเสรีภาพของตนได้ดีเสียก่อน และมีความต้องการที่จะรักษาไว้ซึ่งเสรีภาพของตน ถ้าปราศจากความต้องการนี้เสียแล้ว ระบอบประชาธิปไตยจะมีอยู่ไม่ได้

ระบอบการปกครองที่ไม่ใช่ประชาธิปไตยและเสรีภาพ

ระบอบการปกครองที่ไม่ใช่ประชาธิปไตยหมายถึงระบอบการปกครองที่ปฏิเสธว่าอำนาจของผู้ปกครองมาจากประชาชน หรือระบอบการปกครองที่ยอมรับว่า อำนาจของผู้ปกครองมาจากประชาชน แต่ในทางปฏิบัติปฏิเสธการใช้อำนาจนี้ต่อประชาชน บางท่านมีความคิดเห็นว่าเป็นระบอบการปกครองเช่นนั้น เสรีภาพอาจมีอยู่ได้ ทั้งนี้นั้นถ้าเราจัดวางระเบียบการปกครองที่เหมาะสม และที่ประกันเสรีภาพของประชาชน อาทิ การจำกัดให้มีการแบ่งแยกอำนาจ การจำกัดองค์การควบคุมให้กฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญ

การแบ่งแยกอำนาจเป็นหลักประกันเสรีภาพที่ค้ำอย่างหนึ่ง แต่ก็เป็นหลักประกันที่ไม่แน่นอนเสมอไป Montesquieu กล่าวคือ “มนุษย์ทุกคนที่อยู่ในอำนาจมักจะใช้อำนาจเกินขอบเขต” ดังนั้นวิธีที่ดีที่สุดก็คือให้ “อำนาจยับยั้งอำนาจด้วยกัน” ความยุ่งยากอยู่ที่ว่าในทางปฏิบัติแล้ว เราจะไม่พบการแบ่งแยกอำนาจที่แท้จริง เราจะพบการก้าวล่วงอำนาจกันเสมอไม่มากนักยอ ได้มีผู้กล่าวว่า ภายใต้การปกครองของสาธารณรัฐที่ ๕ แห่งฝรั่งเศส ฝ่ายบริหารเป็นผู้ออกกฎหมาย และฝ่ายนิติบัญญัติเป็นฝ่ายดูแลให้กฎหมายได้รับการปฏิบัติตาม! นอกจากนี้ถ้าเราพิจารณาให้ลึกซึ้งลงไป เราจะพบว่าในทางปฏิบัติแล้ว ประเทศอังกฤษรวมอำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจบริหารเข้าไว้ด้วยกันโดยอาศัยพรรคการเมืองซึ่งมีเสียงข้างมากในสภาเป็นต้น แต่ประเทศอังกฤษก็ยังคงมีเสรีภาพ

เพราะฉะนั้นหลักประกันเสรีภาพที่แน่นอนน่าจะอยู่ที่อื่นไม่ใช่อยู่ที่การแบ่งแยกอำนาจ และเราก็พบว่าประเทศอังกฤษมีเสรีภาพก็เพราะว่าชาวอังกฤษต้องการเช่นนั้น และการเลือกตั้งก็เป็นไปอย่างสุจริตและเสรี จริงอยู่ การแบ่งแยกอำนาจเป็นวิธีการหนึ่งที่ประกันเสรีภาพ แต่วิธีการนี้จะหมดความสำคัญลงไปมากทีเดียวถ้าระบอบการปกครองมิได้มีการควบคุมโดยประชาชน คือหมายถึงระบอบการปกครองที่ผู้ปกครองไม่ต้องรับผิดชอบต่อประชาชน หรืออีกนัยหนึ่งระบอบการปกครองที่มีได้เป็นประชาธิปไตยนั่นเอง

การควบคุมมิให้กฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญ เป็นหลักประกันเสรีภาพที่ดี แต่ก็อาจเป็นหลักประกันที่ไม่พอเพียงในบางครั้ง สภาสูงแห่งฝรั่งเศส ค.ศ. ๑๗๘๘ และ ค.ศ. ๑๘๕๒ ได้รับมอบหมายให้

ทำหน้าที่รักษารัฐธรรมนูญ แต่สภาพต้องกลายเป็นเครื่องมือของ
 นโปเลียนที่ ๑ และที่ ๓ แทนที่จะเป็นผู้รักษาดัทธิและเสรีภาพของ
 ประชาชนดังที่ไว้รับมอบหมาย ในรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ. ๑๗๙๑
 การควบคุมไม่ให้กฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญได้รับการจัดตั้ง แต่เรา
 สามารถแย้งในความเป็นกลางของการควบคุมได้¹ องค์การนี้มีไว้รับ
 การจัดตั้งขึ้นเพื่อป้องกันราษฎรต่อการล่วงเกินของผู้ปกครอง แต่เพื่อ
 ป้องกันฝ่ายบริหารต่อการก้าวล้ำของรัฐบาล

ดังนั้นเราจะเห็นได้ว่า การแบ่งแยกอำนาจก็ดี การควบคุมไม่
 ให้กฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญก็ดี ต่างก็เป็นวิธีการที่ดัดสำหรับป้องกัน
 เสรีภาพของราษฎร แต่อาจจะเป็นวิธีการที่ไม่พอเพียงในบางครั้ง
 ในที่สุดเราจะพบว่าไม่มีอะไร จะประกันเสรีภาพของราษฎรได้ดีไปกว่า
 ตัวราษฎรเอง ทางที่จะควบคุมไม่ให้ผู้ปกครองปฏิบัติการณ์เกินขอบ
 เขตนั้นมีอยู่ คือการเลือกตั้งที่สุจริตและเสรี ซึ่งหมายถึงความมีอิสระ
 ในการเลือกผู้ปกครอง ความมีอิสระนี้กินความไปถึงว่าผู้ปกครองทั้ง
 หมาดจะต้องไม่มาจากพรรคการเมืองพรรคเดียวกัน ถ้าเป็นเช่นนั้นผู้ถูก
 ปกครองจะไม่ได้ทำการเลือกผู้ปกครอง แต่ทำการรับรองการอยู่ใน
 อำนาจของผู้ปกครอง และเราก็ทราบดีว่า ระบบพรรคการเมือง
 พรรคเดียวเป็นแบบฉบับของเผด็จการสมัยใหม่.

1. Maurice Duverger: "Institutions politiques et droit constitutionnel"
 หน้า 226